



Dato: 19-05-2008

Sagsnr.: 2008-61003
Dok.nr.: 2008-231848

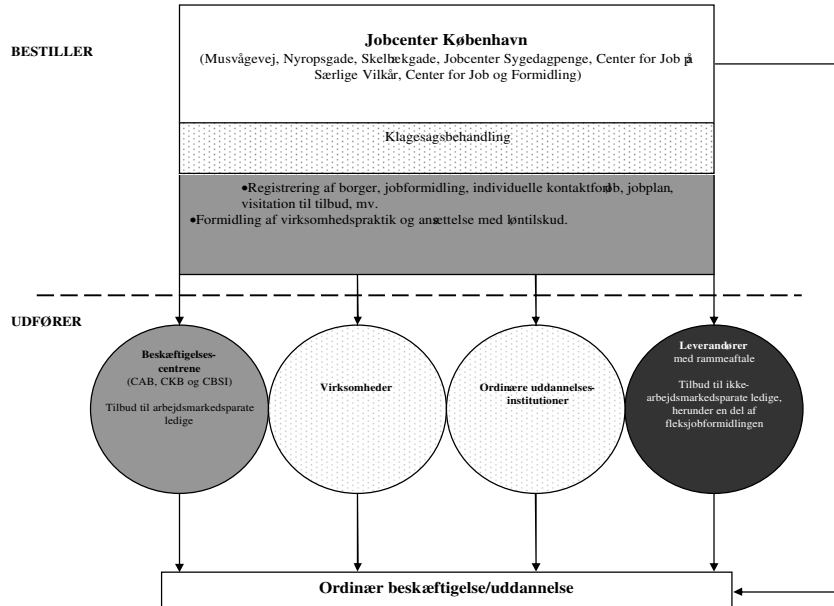
Notat om konkurrenceudsættelse på beskæftigelsesområdet

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget har på udvalgsmøde d. 8. februar 2008 rekvireret et oplæg til principdrøftelse af mulighederne for øget konkurrenceudsættelse/udbud af løsningen af opgaver på beskæftigelsesområdet, herunder opgaver, der i dag løses i Jobcenter København.

1. Nuværende organisering

Beskæftigelsesområdet i København er i dag organiseret i en bestiller-udfører-model (BUM). Figur 1 herunder anskueliggør den nuværende organisering.

Figur 1: BUM-model for beskæftigelsesområdet i København.



Prikket markering: Kan ikke gøres til genstand for udbud. Grå markering: Kan gøres til genstand for udbud. Indstilling vedr. udbud af tilbud til ledige borgere i matchgruppe 1-3 forelægges udvalget medio juni 2008. Sort markering: Omfattet af udbud i dag.

Som det fremgår af figur 1 er Jobcenter København indgangen til en beskæftigelsesindsats i Københavns Kommune, og det er her, der løbende træffes beslutninger om forløbet for den enkelte ledige frem mod en placering på arbejdsmarkedet.

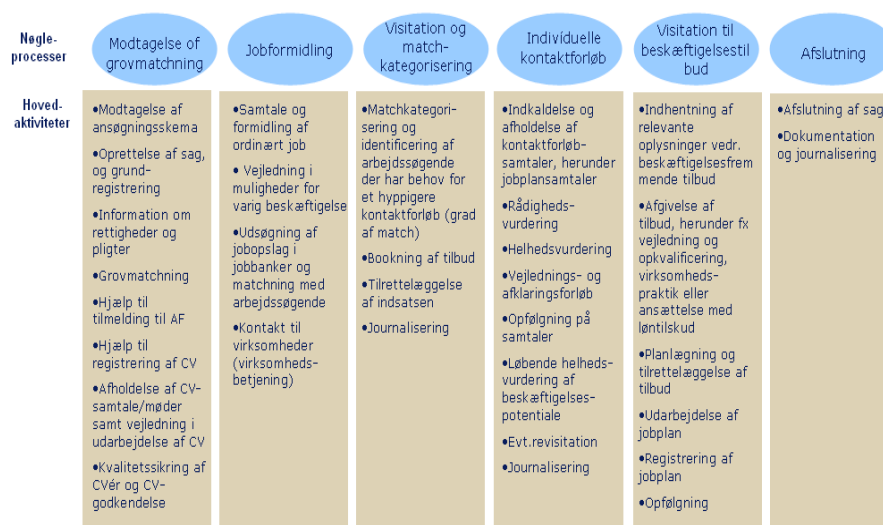
Det er Jobcentrets opgave at vurdere, om ledige borgere har behov for eller ret til et beskæftigelsestilbud, for at den enkelte kan opnå beskæftigelse. Jobcenter København varetager i denne sammenhæng bestillerfunktionen ift. beskæftigelsescentre og andre aktører, *jf. figur 1*, der er udførende i forhold til at levere beskæftigelsesfremmende tilbud til ledige borgere.

Opgaverne i bestiller- og udførerfunktionerne gennemgås nærmere i efterfølgende afsnit mhp. også at vurdere fordele og ulemper ved udbud indenfor de to områder.

2. Konkurrenceudsættelse på bestillersiden

Jobcenter København er som nævnt omdrejningspunktet for indsatsen for kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere. Jobcentret varetager overvejende administrative opgaver i medfør af Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats (LAB), herunder individuelle kontaktførløb og jobplan, jobformidling, information og vejledning samt registrering af arbejdssøgende. En del af de administrative opgaver i jobcentret ligger også indenfor rammen af Lov om en aktiv social politik, f.eks. rådighedsvurderinger, afgørelser om sanktionering.

Jobcentrene løser i dag typisk administrative opgaver, der ligger i en traditionel bestillerfunktion – såsom kontaktførløb, udarbejdelse af jobplan samt bestilling af aktiveringsførløb – men også i mindre omfang opgaver, som kunne betragtes som en udføreropgaver – såsom jobformidling.



Figur 2 ovenfor præsenterer diversiteten i de opgaver der i dag ligger i jobcentrene. Hovedparten af opgaverne nævnt i figuren kan i princippet gøres til genstand for et udbud.

Den gældende lovgivning indeholder således kun få begrænsninger ift. hvilke dele af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, der kan udbydes til andre aktører. Derimod kan dele af jobcentrets opgaver relateret til Lov om en aktiv socialpolitik ikke udbydes.

Opgaver i bestillerfunktionen, der ifølge lovgivningen **ikke** kan udbydes af hensyn til borgerens retssikkerhed, er:

- Klager over anden aktørs beslutninger, fx i forbindelse med borgerens jobplan.
- En række afgørelser for borgere omfattet af integrationsloven, som fx beslutning om tilbud om introduktionsprogram.
- Rådighedsvurdering og vurderinger i forbindelse med sanktionering af borgere (bidrag til disse kan dog leveres af andre aktører).
- Vurdering af lægelige oplysninger.
- Vurdering af arbejdsevne (bidrag til beskrivelse heraf kan dog leveres af andre aktører).

Endvidere er kommunen forpligtet til at føre tilsyn ved samarbejde med andre aktører. Et sådant tilsyn kan dog i sig selv gøres til genstand for udbud til 3. mand, der ikke selv er anden aktør.

På et enkelt område indenfor jobcentret er der et samarbejde med anden aktør om udførelse af en del af opgaverne. Der er således på nuværende tidspunkt, i overensstemmelse med lovgivningen, indgået rammeaftale med eksterne leverandører efter gennemført udbud om formidling til fleksjob. Opgaven varetages herefter af det kommunale Center for Job på Særlige Vilkår (JSV) og to eksterne leverandører.

Forvaltningens vurdering

Der kan opstilles følgende mulige fordele og ulemper ved udbud af administrative opgaver på bestillersiden:

Udbud af bestilleropgaver i Jobcenter København

Fordele	<ul style="list-style-type: none"> - Mulighed for lavere priser. - Mulighed for højere effektivitet og resultataflønning - Mulighed for benchmarking. - Midlerne følger borgerne. - Hurtig omkostningstilpasning.
Ulemper	<ul style="list-style-type: none"> - Transaktionsomkostninger til udbud / samarbejde. - Risiko for fastlåste priser. - Risiko for budgetoverskridelse ved flere kontanthjælpsmodtagere. Jobcentrene er i dag rammestyret. - Manglende fleksibilitet ift. nye indsatser og særlige behov. - Risiko for manglende rettidighed og hjemtagelse af refusioner.

Fordele ved evt. udbud på bestillersiden kan især være muligheden for lavere priser for kommunen, samt – ved udbud af en del af Jobcenter København – muligheden for benchmarking af den kommunale indsats ift. leverandørerne.

Det er forvaltningens vurdering, at udbud af opgaver på bestillersiden især kan have uhensigtsmæssige konsekvenser af følgende 3 grunde:

- *Betydelig risiko for nye snitflader mellem kommunen og andre aktører, som vil øge transaktionsomkostningerne ved et eventuelt udbud.*
- *Konjunkturfølsomhed: Et stigende ledighed eller stigende sygefravær vil føre til merudgifter pga. faste enhedsomkostninger.*
- *Reduceret fleksibilitet ift. tilpasning af tilbud til ny lovgivning og nye politiske beslutninger.*
- *Hjemtagelse af refusioner: risikoen for merudgifter til tilbagebetaling af refusion i tilfælde af, at anden aktør ikke overholder rettidighed mv., vil i praksis forventeligt komme til at ligge alene hos kommunen.*

3. Konkurrenceudsættelse på udførersiden

Som det fremgår af figur 1 bestiller Jobcenter København beskæftigelsestilbud til borgerne fra en række leverandører som led i serviceringen af borgerne. Leverandører af beskæftigelsestilbud

leverer tilbud om vejledning og opkvalificering, formidling af virksomhedspraktik og formidling af ansættelse med løntilskud samt mentor.

Leverandører af tilbud til borgere i matchgruppe 1-3 (de arbejdsmarkedsparate) er primært Københavns Kommunes egne beskæftigelsescentre, mens der er indgået rammeaftale med en række andre aktører om tilbud til ikke-arbejdsmarkedsparate borgere (primært matchgruppe 4-5) via gennemført udbudsforretning. Derudover kan indsatsen udføres af virksomheder (praktikker og løntilskudsplaceringer), sprogskoler (danskundervisning) og ordinære uddannelsesinstitutioner.

På udførersiden er der vide muligheder for at udbyde indsatsen. Dog kan ordinære uddannelses tilbud og aktivering på virksomheder ikke udbydes.

Kommunen er også her forpligtet til at føre tilsyn ved samarbejde med andre aktører. Beskæftigelses- og Integrationsudvalget har fx truffet beslutning om udbud af en tilsynsfunktion i forbindelse med det igangværende udbud af for- og revalidering og særlig beskæftigelsesfremmende indsats (BIU 32/2008).

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget har i 2007 (BIU 90/2007) truffet beslutning om udbud af også den ordinære indsats overfor de arbejdsmarkedsparate ledige (matchgruppe 1-3), der i dag er forankret i beskæftigelsescentrene. I den forbindelse er der bedt om en indstilling til endelig beslutning. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen forventer at forelægge indstilling til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget om udbud heraf i august 2008.

Forvaltningens vurdering

Der kan påpeges følgende fordele og ulemper ved udbud af opgaver på udførersiden i Jobcenter København:

Udbud af indsats overfor matchgruppe 1-3	
Fordele	<ul style="list-style-type: none"> - Mulighed for lavere priser. - Mulighed for højere effektivitet og resultataflønning - Mulighed for større variation i tilbud. - Lettere omkostnings- og kapacitetstilpasning

Ulemper

- Transaktionsomkostninger til udbud/samarbejde.
- Risiko for fastlåste priser.
- Manglende fleksibilitet ift. nye indsatser og særlige behov.

Et udbud af indsatsen for matchgruppe 1 – 3 vil betyde, at en meget stor del af indsatsen ligger hos andre aktører. Den eneste indsats, der ikke vil være gjort til genstand for udbud er sprogskoleområdet, hvor langt størstedelen af aktiviteten dog i forvejen ligger hos eksterne aktører. Ulemper ved udbud på udførersiden er især transaktionsomkostninger i forbindelse med udbud og samarbejde, der imidlertid vil være mindre omfattende end ved udbud på bestillersiden, idet snitfladerne mellem kommune og anden aktør i højere grad er kendte.

Fordele ved udbud på udførersiden er især mulighed for højere effektivitet, dvs. bedre beskæftigelsestilbud til samme budget eller alternativt flere beskæftigelsestilbud af en kvalitet svarende til den nuværende til samme budget. Hertil kommer muligheden for større variation i beskæftigelsestilbuddene til borgerne.

4. Erfaringer med udbud på beskæftigelsesområdet i Danmark og internationalt

Den mest omfattende erfaringsopsamling vedr. inddragelse af andre aktører på beskæftigelsesområdet i Danmark, er Arbejdsmarkedsstyrelsens rapport fra 2004: ”Erfarings-opsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen”. Anbefalinger/erfaringer her er bl.a.:

- Der skal være et klart strategisk formål med udbud.
- Transaktionsomkostninger til udbud og samarbejde med andre aktører er høje – bl.a. fordi de udbudte opgaver skal beskrives detaljeret for at de kan gøres til genstand for tilbud, ligesom der ofte opstår udgifter til samarbejde mellem kommunen og de andre aktører som følge af de nye snitflader. Sidstnævnte ikke mindst i form af administrationsudgifter som følge af, at samarbejdet mellem jobcenter og anden aktør skal være dokumenteret i form af bl.a. bestillinger af - og afregninger for ydede - opgaver.
- Der skal i samarbejde med andre aktører, hvor der anvendes resultatbaseret aflønning (bonus) anvendes meget simple modeller, ikke mindst af hensyn til jobcentrets administrationsudgift herved.

- De ledige borgere er generelt positive over for inddragelse af andre aktører.

Erfaringerne fra udlandet er primært fra Holland, England, Tyskland og Australien, som er de OECD-lande, der i dag anvender andre aktører i beskæftigelsesindsatsen mest.

Der er udarbejdet en række komparative analyser¹ af anvendelsen af udbud, der bl.a. peger på:

- At effekten mht. anvendelse af andre aktører er blandet, idet det har givet positive resultater mht. udslusninger af ledige borgere til selvforsørgelse i England. I Tyskland har det ikke forbedret resultaterne i indsatsen. Holland har ingen systematisk opsamling af informationer om dette, hvorfor der her ikke her kan siges noget om effekten af udbud i forhold til borgernes selvforsørgelse.
- I Australien har udliciteringen betydet en reduktion i udgifterne til aktiveringstilbud.
- Andre aktører er ofte bedre til at håndtere stærke ledige frem for svage ledige borgere, hvilket skaber risiko for ”creaming” i udbud.
- At der er væsentlige transaktionsomkostninger ved udbud/samarbejde med andre aktører - forstået således, at der i arbejdsgangene mellem bestiller og udfører ofte opstår nye snitflader, som er mere formalistiske og arbejdskrævende.
- At i Australien og Tyskland har offentlige enheder generelt klaret sig dårligt i konkurrencen med private aktører, mens den offentlige enhed har klaret sig fint i England. Forskellen skyldes, jf. OECD, at i England blev enheden omdannet til et 100 % offentligt eget aktieselskab, før den engelske stat gennemførte første udbud.
- Der mangler generelt benchmarking af resultater. Bedst er i dag Australien, hvor der i de statslige udbud anvendes Performance Management strategi i forhold til opstilling af effektkrav. De bedste aktører får automatisk tildelt ny

¹ Der er en række internationale analyser af erfaringerne på området, bl.a. har OECD i marts 2006 udgivet ”Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom”, der også indeholder omtale af Australien og Danmark. Thomas Bredgaard og Flemming Larsen (2006) har udgivet ”Udlicitering af beskæftigelsespolitikken Australien, Holland og Danmark”. Endvidere har Oliver Bruttel for the Center for Labour Market Research, The University of Western Australia, udgivet ”Managing Competition in a public service market: The job network in an international perspective” (CLMR Discussion Paper Series 05/3).

rammeaftale for efterfølgende periode. Aktørerne er hermed meget motiveret til at levere høje effekter.

- At borgerne hyppigt vurderer anden aktør som et bedre tilbud, idet de her ikke oplever sig klientliggjort.